

Paris, le 23 février 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-002

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ensemble l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à cette Convention ;

Vu la Convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire sur la sécurité sociale, en date du 1^{er} octobre 1980 ;

Vu l'Arrangement administratif général du 28 octobre 1981 relatif aux modalités d'application de la Convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire sur la sécurité sociale du 1^{er} octobre 1980 ;

Vu les articles 68 et 69 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République algérienne démocratique et populaire, d'autre part, signé le 22 avril 2002, et la décision 2005/ 690/ CE du Conseil, du 18 juillet 2005, concernant la conclusion de cet accord ;

Vu l'article 55 de la Constitution ;

Vu les articles 1240 et 1241 du code civil ;

Vu l'article 643 du code de procédure civile ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu la circulaire de la CNAV n° 2006-22 du 13 mars 2006 ;

Vu la circulaire de la CNAV n° 2014-2 du 14 janvier 2014 ;

Saisie par Madame X d'une réclamation relative au rejet de sa demande d'allocation veuvage qu'elle estime constitutive d'une atteinte à ses droits d'usagère du service public de la sécurité sociale et d'une discrimination fondée sur sa nationalité et son lieu de résidence ;

Décide de recommander à la caisse nationale d'assurance vieillesse de Y / CNAV Y, de procéder à l'examen de la demande d'allocation veuvage formée par Madame X ;

La Défenseure des droits demande à la CNAV Y de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi par Madame X d'une réclamation relative au rejet de sa demande d'allocation veuvage.

Exposé des faits

Madame X a été mariée à Monsieur X, titulaire au moment de son décès, le 26 septembre 2011, d'une pension de retraite en France, servie par la caisse nationale d'assurance vieillesse de Y (CNAV Y).

Le 1er mars 2012, l'intéressée, qui vit en Algérie, a déposé une demande d'allocation veuvage auprès de la caisse nationale de retraite algérienne (CNR).

Le dossier étant complet, cette demande a été transmise à la CNAV Y au moyen du formulaire de liaison prévu par l'accord franco-algérien de sécurité sociale.

La CNAV Y indique avoir adressé à la réclamante une demande de pièces complémentaires le 18 mars 2014, puis des relances les 18 avril, 11 mai et 13 juin 2014, courriers que Madame X n'a jamais reçus.

Les pièces demandées, selon le dossier interne de la caisse, étaient les suivantes : « *copie CNI, votre acte de naissance, un certificat de monogamie ou polygamie, situation familiale, CV, Ressources du 1er juin 2011 à ce jour* ».

Une décision de rejet a été notifiée à la réclamante, par courrier daté du 14 août 2014, au motif suivant : « *vous n'avez pas répondu ou vous ne nous avez pas adressé tous les documents demandés dans nos précédents courriers* ».

Au titre des voies de recours, il était indiqué qu'il convenait, en cas de contestation, d'adresser une lettre au président de la commission de recours amiable, dans un délai de deux mois à compter de la notification.

Cette notification, comme les précédents courriers, n'a pas été reçue par Madame X qui, s'inquiétant de ne pas avoir de réponse à sa demande, interrogeait la CNAV de W – en charge des assurés de l'étranger - le 11 juillet 2015.

L'intéressée a, de nouveau, écrit le 23 septembre 2015, pour s'enquérir de l'instruction de sa demande d'allocation veuvage et a, à cette occasion, mentionné une nouvelle adresse en Algérie.

Par courrier du 19 janvier 2016, envoyé à l'ancienne adresse, la CNAV Y lui a répondu que sa demande d'allocation veuvage avait fait l'objet d'une décision de rejet le 14 août 2014 car elle n'avait pas répondu à tous les courriers. Il était précisé que, dès lors que le décès de son conjoint datait de plus de deux ans, il n'était plus possible d'étudier ses droits à l'allocation veuvage, étant souligné qu'aucun autre avantage ne pourrait lui être accordé par la CNAV Y avant son 55ème anniversaire.

Madame X a saisi la commission de recours amiable (CRA) le 18 février 2016.

Par décision du 12 octobre 2016, la CRA a jugé le recours irrecevable comme tardif. Elle a relevé que la notification de rejet avait été envoyée à l'adresse enregistrée lors de la demande (2012) et qu'une nouvelle adresse avait été déclarée le 23 septembre 2015.

Parallèlement à cette procédure de recours amiable, la CNAV Y a continué d'adresser des courriers de demande de pièces à la réclamante qui, entre temps, avait semble-t-il déposé une nouvelle demande avec un dossier complet.

C'est dans ces conditions que l'intéressée a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation, le 11 décembre 2017.

Instruction de la réclamation

Les services du Défenseur des droits ont interrogé ceux de la CNAV Y par plusieurs courriels, à compter du 15 mai 2018. Des échanges intervenus, il est ressorti que :

- la demande d'allocation veuvage déposée le 1er mars 2012 n'avait été instruite qu'à compter du mois de mars 2014 ;
- divers documents, principalement relatifs à l'état civil, avaient été demandés par des courriers dont les dates n'étaient pas certaines, les documents de l'organisme étant en contradiction les uns avec les autres ;
- la question avait été posée au sein de l'organisme le 11 février 2016 - dès lors qu'un nouveau dossier comportant toutes les pièces nécessaires à l'étude des droits avait été déposé - d'une reprise de la demande à la date de son dépôt initial (mars 2012), l'intéressée « *n'ayant pas reçu la lettre de rappel pour les pièces d'état civil manquantes ni la confirmation du rejet* », et « *étant donné que nous n'avions pas connaissance du changement d'adresse avant le mois de novembre 2015* » ;
- à cette question, il avait été répondu par la négative, le 25 avril 2016, au motif suivant : « *Si un changement intervient, tel un changement d'adresse, c'est à l'assuré de nous en faire part. En effet, toute modification dans sa situation doit être transmise par l'assuré. L'assurée ne nous ayant pas prévenu dans les délais du changement dans sa situation, la demande réceptionnée le 01/03/2012 n'est plus valable* ».

La CNAV Y a souligné qu'un rejet avait été notifié le 14 août 2014, et que, par décision du 12 octobre 2016, la commission de recours amiable avait rejeté la contestation formée hors délai.

Par courriel du 5 mars 2020, les services du Défenseur des droits ont demandé la communication des courriers de demande de pièces et de relance, que la caisse disait avoir envoyés à la réclamante à compter du mois de mars 2014 ainsi que les raisons pour lesquelles un certificat de monogamie ou polygamie avait été sollicité.

Cette demande est restée sans réponse.

Par courrier du 2 juin 2020, le Défenseur des droits a adressé à la CNAV Y une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels il estimait que le rejet sans examen au fond de la demande d'allocation veuvage formée par Madame X, portait atteinte à ses droits d'usager du service public de la sécurité sociale, et semblait procéder d'un traitement discriminatoire de son dossier, en raison de sa nationalité et de son lieu de résidence.

En réponse, les services de la caisse ont fait savoir, par courriel du 8 septembre 2020, que la contestation formée par l'assurée ne serait pas prise en compte, le délai de contestation de la décision de rejet prise par la commission de recours amiable, étant expiré.

Analyse juridique

L'examen des modalités d'instruction de la demande d'allocation veuvage révèle, outre une gestion défailante du dossier, une méconnaissance de l'accord sur la sécurité sociale conclu

entre la France et l'Algérie, comme des dispositions du droit interne relatives à cette prestation. De ces chefs, la CNAV Y a porté atteinte aux droits que Madame X tient de sa qualité d'usagère du service public de la sécurité sociale (1°).

En outre, certains éléments du dossier, auxquels la caisse s'est abstenue d'apporter une justification objective, conduisent à retenir le caractère discriminatoire, à raison de la nationalité et de la résidence, du traitement réservé à la demande d'allocation veuvage de Madame X (2°).

1°) L'atteinte au droit d'un usager du service public de la sécurité sociale

Cette atteinte résulte du traitement défaillant du dossier de Madame X (i°), du non-respect des dispositions des accords de coordination des régimes de sécurité sociale entre la France et l'Algérie (ii°), comme des dispositions du droit interne régissant l'allocation veuvage (iii°).

i°) Le traitement défaillant de la demande de pension d'allocation veuvage

Les caisses de retraite, organismes privés chargés d'une mission de service public, sont tenues non seulement de répondre aux demandes d'information de leurs usagers, mais également d'instruire avec diligence les demandes de prestations dont elles sont saisies, afin d'assurer un accès aux droits dans un délai raisonnable.

La responsabilité d'un organisme de sécurité sociale peut être engagée, sur le fondement des articles 1240 et 1241 du code civil, « (...) *chaque fois qu'il manque aux obligations qui lui incombent pour l'exécution de ses missions de service public. Il en va ainsi, tout particulièrement, en cas de manquement aux obligations d'information et de conseil (...) ou encore en cas de retard ou d'omission dans l'instruction, la liquidation et l'attribution des prestations (Soc., 4 mars 1999, pourvoi n° 96-14.752)* » (Rapport annuel 2009 de la Cour de cassation, troisième partie : Étude : *Les personnes vulnérables dans la jurisprudence de la Cour de cassation*, Contributions de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation, Vulnérabilité et droit de la sécurité sociale, Les principes directeurs de la jurisprudence en matière de sécurité sociale).

Une caisse de retraite qui, en s'abstenant d'informer correctement la veuve d'un assuré, lui fait perdre la possibilité de solliciter une allocation veuvage dans le délai réglementaire, commet une faute et engage sa responsabilité (Civ. 2ème, 19 juillet 2001, pourvoi n° 00-11699, Bull. n° 281).

Il en est de même si, en s'abstenant d'instruire une demande de prestation dans un délai raisonnable, une caisse de retraite compromet l'accès à cette prestation, et porte atteinte à son objet.

En l'espèce, il est constant que la demande d'allocation veuvage de Madame X, déposée le 1er mars 2012, n'a été instruite par la CNAV Y qu'au mois de mars 2014.

Le délai ainsi pris pour étudier la demande, excessivement long, est particulièrement préjudiciable à l'assurée, si l'on considère que l'allocation veuvage « *est versée mensuellement et à terme échu pendant une période maximum de deux ans à compter du premier jour du mois au cours duquel s'est produit le décès* » (D. 356-5 CSS), délai durant lequel le conjoint survivant doit former sa demande sous peine d'irrecevabilité de celle-ci.

L'allocation veuvage constitue donc une prestation temporaire, destinée à apporter rapidement à la suite du décès de l'assuré, un soutien financier au conjoint survivant.

Le délai de deux ans qui a été pris en l'espèce pour débiter l'instruction de la demande de Madame X, révèle une gestion défaillante, qui porte atteinte, en outre, à l'objectif précité d'un secours rapide et limité dans le temps au conjoint survivant à la suite du décès de l'assuré.

Par ailleurs, le traitement du dossier de la réclamante fait apparaître diverses zones d'ombre et erreurs de nature à remettre en cause le bien-fondé du rejet opposé.

Ainsi, alors que le document de la CNAV Y, intitulé « *rejet 811* », fait état en sa première page de demandes de pièces datées des 18 mars, 18 avril, 11 mai et 13 juin 2014, avec une décision de rejet le 14 août 2014, un autre document relatant un échange entre agents de la caisse, fait état de l'absence de réponse de Madame X à la demande du 7 août 2014 et au rappel du 14 octobre 2014.

De même, dans ce dernier document, il est indiqué que la caisse n'a pas été informée d'un changement d'adresse avant le mois de novembre 2015, affirmation qui est contredite par la décision de la commission de recours amiable du 12 octobre 2016, laquelle fait état d'une déclaration de changement d'adresse le 23 septembre 2015.

En réalité, la caisse ignore et n'est pas en mesure d'établir à quel moment est intervenu le changement effectif d'adresse de la réclamante entre la date de dépôt de la demande en mars 2012, et la déclaration de changement parvenue à la caisse en septembre 2015.

Il faut souligner, en outre, que, quand bien même, elle n'aurait été informée de la nouvelle adresse de Madame X, qu'au mois de novembre 2015, la CNAV Y n'a, en tout état de cause, pas exploité cette information puisqu'elle lui a envoyé un courrier, daté du 19 janvier 2016, à l'ancienne adresse.

Dans ces conditions, il paraît contestable de faire reposer le refus d'examen du droit à l'allocation veuvage – dans le cadre de la demande interne d'une « reprise » du dossier avec la date de demande initiale, consécutive au dépôt d'un nouveau dossier en 2015 - sur le défaut de signalement par l'assurée « dans les délais », d'un changement dans sa situation (en l'occurrence de son adresse), dont ni la nature ni la base légale ne sont jamais précisés.

A cela, il convient d'ajouter que Madame X, pendant une période assez longue suivant le dépôt de sa demande, n'avait pour seule interlocutrice que la CNR algérienne auprès de laquelle elle avait effectué ce dépôt, et ignorait l'organisme français en charge de l'étude de ses droits. Il ne peut lui être reproché de ne pas avoir transmis une information à la CNAV Y qu'elle ne pouvait connaître, faute pour cet organisme d'avoir instruit avec diligence la demande transmise par la CNR algérienne.

Enfin, il faut encore souligner que le rejet de la demande d'allocation veuvage du 14 août 2014 mentionne un délai de recours erroné - deux mois - puisqu'il ne comporte pas le délai de distance prévu par l'article 643 du code de procédure civile pour les personnes demeurant à l'étranger – soit une prolongation de deux mois.

Il est de jurisprudence constante que l'absence de mention ou la mention erronée des voie et délai de recours, empêche celui-ci de courir (Civ. 2ème, 23 janvier 2020, pourvoi n° 19-12501).

Par suite, en l'espèce, le délai de recours contre la décision de rejet du 14 août 2014 n'a pu courir à l'encontre de Madame X, de sorte que la commission de recours amiable ne pouvait, comme elle l'a fait dans sa décision du 12 octobre 2016, dire son recours irrecevable comme forclos.

ii) Le non-respect des dispositions de l'accord de coopération en matière de sécurité sociale entre la France et l'Algérie

La Convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire sur la sécurité sociale, du 1er octobre 1980, est entrée en vigueur le 1er février 1982.

Cet accord, en vertu de l'article 55 de la Constitution, l'emporte sur les dispositions du droit interne pour tout ce qui relève de son champ d'application.

La Convention énonce, en son article premier, un principe général d'égalité de traitement des ressortissants français et algériens pour l'application des législations de sécurité sociale de chacun des deux pays.

Elle comporte, en outre, diverses dispositions de coordination en matière d'assurance vieillesse et assurance décès (articles 26 à 34). Ces dernières, applicables à l'allocation veuvage du régime français (« *pensions de survivant* »), ont, notamment, pour objet de faciliter et fluidifier les démarches pour la liquidation des avantages vieillesse, dans un esprit de confiance et de collaboration entre les institutions/organismes de chaque pays.

La Cour de cassation juge de façon constante, notamment au sujet de cette convention entre la France et l'Algérie, que la coordination des systèmes de sécurité sociale procédant des conventions et accords conclus entre les États l'emporte, dans son champ d'application propre, sur l'application de la règle interne (Soc. 11 octobre 2006, n° de pourvoi 05-10905, bulletin n° 261).

L'Arrangement Administratif Général du 28 octobre 1981, est venu fixer les modalités d'application de la Convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire sur la sécurité sociale.

Il en ressort que la transmission des formulaires de liaison entre les institutions des deux États, remplace la transmission des pièces justificatives.

Cette règle est reprise par la circulaire CNAV 2006/22 du 13 mars 2006, laquelle énonce aux termes de son paragraphe 133, applicable à l'allocation veuvage : « *demande transmise au moyen d'un formulaire de liaison par une institution compétente étrangère (en application des règlements communautaires ou d'une convention bilatérale) : « (...) Il convient de rappeler que les renseignements indiqués sur les formulaires de liaison par les institutions d'instruction valent transmission de pièces justificatives, notamment d'état civil ».*

En l'espèce, il est constant que le formulaire de liaison réglementaire relatif à la demande d'allocation veuvage de Madame X, déposée le 1er mars 2012 à la CNR algérienne, a été transmis par celle-ci à l'organisme français. Cette transmission suppose que le dossier de la réclamante, préalablement vérifié par la CNR, était complet.

En effet, en pratique, l'organisme du lieu de résidence auprès duquel est déposée la demande vérifie la réalisation des conditions d'attribution de la prestation telles que prévues par la législation applicable, au regard des pièces - fournies par le demandeur - dont il vérifie la validité. Si toutes les conditions d'attribution sont réunies, l'organisme établit le formulaire de liaison qu'il adresse à l'organisme étranger débiteur de la prestation.

En vertu de ces textes, sauf à établir, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce, que le formulaire de liaison adressé par la caisse algérienne était incomplet et ne permettait pas de vérifier l'ensemble des conditions d'attribution de la prestation, la caisse française devait instruire la

demande sans soumettre cette instruction à la fourniture par l'intéressée, des pièces suivantes que la CNAV Y dit avoir vainement réclamées : « copie CNI, votre acte de naissance, un certificat de monogamie ou polygamie, situation familiale, CV (certificat de vie), Ressources du 1er juin 2011 à ce jour ».

Au regard de ces éléments, il apparaît que la CNAV Y, dès lors qu'elle n'avait pas à solliciter de nouvelles pièces - relatives notamment à l'état civil - n'était pas fondée à rejeter la demande d'allocation veuvage au motif suivant : « vous n'avez pas répondu ou vous ne nous avez pas adressé tous les documents demandés dans nos précédents courriers ».

Elle n'était pas davantage fondée à prononcer un tel rejet au regard des dispositions du droit interne relatives à la prestation.

(iii°) L'absence de fondement du rejet au regard des dispositions du droit interne régissant l'allocation veuvage

En vertu de l'article D. 356-2 du code de la sécurité sociale, les conditions que doit remplir le conjoint survivant au moment de sa demande pour bénéficier de l'allocation veuvage, sont les suivantes :

« 1° Résider en France, cette condition n'étant toutefois pas requise du conjoint survivant de l'assuré mentionné au cinquième alinéa de l'article L. 356-1 ;

« 2° Être âgé de moins de cinquante-cinq ans ;

« 3° Ne pas avoir disposé au cours des trois mois civils précédents de ressources personnelles, telles que définies en application du deuxième alinéa de l'article L. 356-1, supérieures au plafond fixé par trimestre à 3,75 fois le montant mensuel maximum de l'allocation ;

« 4° Ne pas être remarié, ne pas avoir conclu de pacte civil de solidarité et ne pas vivre en concubinage.

« En outre, pour être recevable, la demande doit être déposée dans un délai n'excédant pas la période maximum de versement définie au premier alinéa de l'article D. 356-5 » (deux ans à compter du décès).

Dès lors, d'une part, que la résidence française n'est pas exigée des ressortissants algériens en application de la Convention générale franco-algérienne précitée, d'autre part, que la condition de ressources s'apprécie en considération des déclarations de l'assurée et, enfin, que le formulaire de liaison adressé par la CNR algérienne vaut transmission des pièces relatives à l'état civil et à la situation familiale, il apparaît que la CNAV Y pour décider de l'attribution du droit, n'avait pas à solliciter de Madame X la communication de pièces, sur le fondement des dispositions internes susmentionnées, le rejet de la demande de prestation du 14 août 2014 au motif de l'absence de fourniture des pièces sollicitées par la CNAV Y, étant également dépourvu de fondement à cet égard.

Il l'est d'autant plus qu'à supposer même justifiée la demande de pièces prétendument adressée à la réclamante au mois de mars 2014, l'organisme ne pouvait prononcer un rejet de la demande d'allocation veuvage au mois d'août 2014 en raison de l'absence de communication desdites pièces.

Le rejet d'une demande de prestation est fondé lorsque l'organisme constate l'absence de réalisation d'une condition de son attribution. Aucun texte ne paraît, en revanche, permettre un tel rejet au motif de l'absence de communication de pièces, fussent-elles nécessaires à l'étude des droits. Dans cette hypothèse, l'organisme doit suspendre l'instruction de la demande, non rejeter celle-ci.

Cette solution ne saurait être remise en cause par le délai de deux ans imparti au conjoint survivant pour former sa demande d'allocation veuvage (article D. 356-2 du CSS).

La circulaire de la CNAV n° 2014-2 du 14 janvier 2014 précise que, pour apprécier ce délai, il convient de tenir compte « *de la date de réception de la demande, même incomplète, par la caisse compétente, voire d'une simple lettre faisant apparaître la volonté du requérant* ».

Cette solution a été retenue, également, par la Cour de cassation. Dans une affaire où une assurée avait formé une première demande d'allocation veuvage rejetée à défaut de légalisation, par la mairie, de la résidence de l'intéressée, puis avait renouvelé sa demande postérieurement à l'expiration du délai imparti par le texte réglementaire, la Cour a jugé que l'organisme ne pouvait de ce dernier chef, lui opposer la prescription de sa demande (Civ. 2ème, 13 mai 2003, n° 01-21472).

Ainsi, de la même manière que la réception d'une demande d'avantage vieillesse, fût-ce par lettre simple, fixe dans le temps les droits de l'assuré (Civ. 2ème, 22 février 2005, pourvoi n° 03-17222 ; Civ. 2ème, 8 octobre 2015, pourvoi n° 14-23206, publié au bulletin n°328 ; Civ. 2ème, 15 mars 2012, pourvoi n° 10-10111, publié au bulletin n°50 ; Civ. 2ème, 30 mars 2017, pourvoi n° 16-13308, publié au bulletin), la réception d'une demande d'allocation veuvage, même incomplète, dans le délai imparti par l'article D. 356-2 CSS, interdit d'opposer l'irrecevabilité ou la prescription de la demande et fixe dans le temps les droits du conjoint survivant.

À ce titre, il convient de rappeler que le versement de l'allocation, selon l'article D. 356-6 du CSS, prend effet :

- au premier jour du mois au cours duquel s'est produit le décès du conjoint, lorsque la demande d'allocation est présentée dans le délai d'un an qui suit ce décès ;
- au premier jour du mois au cours duquel la demande d'allocation veuvage a été déposée, lorsque ladite demande a été présentée après l'expiration de la période d'un an suivant le décès du conjoint.

L'article D. 356-5 du CSS prévoit, quant à lui, que « *L'allocation de veuvage est versée mensuellement et à terme échu pendant une période maximum de deux ans à compter du premier jour du mois au cours duquel s'est produit le décès* ».

En l'espèce, Madame X ayant déposé sa demande dans le délai d'un an suivant le décès de son époux (dépôt le 1er mars 2012) était en droit, si elle remplissait les conditions de fond de son attribution, de percevoir l'allocation veuvage à compter du mois de septembre 2011 (décès le 26 septembre 2011).

En considération de l'ensemble de ces éléments, il apparaît que la CNAV Y aurait dû instruire la demande déposée le 1er mars 2012 au regard des informations inscrites sur le formulaire de liaison adressé par la caisse algérienne, sans exiger l'envoi de nouvelles pièces.

À supposer que ce formulaire ait été incomplet et qu'une demande de pièces ait été justifiée, celle-ci aurait dû, pour une demande d'allocation déposée le 1er mars 2012, être adressée avant le 18 mars 2014.

Enfin, et en toute hypothèse, dès lors qu'elle disposait, à tout le moins, le 11 février 2016, de l'ensemble des pièces nécessaires à l'étude des droits (cf. document interne de l'organisme transmis dans le cadre de l'instruction de la réclamation), la caisse aurait dû, à cette date, procéder à cette étude en retenant comme date de demande celle du 1er mars 2012.

2°) Un traitement de la demande laissant présumer une discrimination en raison de la nationalité et de la résidence

Le traitement défaillant de la demande de prestation formée par Madame X, faute par la caisse d'avoir apporté des justifications objectives à un tel traitement, conduit à retenir l'existence d'une discrimination à raison de la résidence et de la nationalité.

L'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales énonce que « *la jouissance des droits et libertés reconnus par la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur (...) l'origine nationale (...) ou tout autre situation* ».

En outre, il résulte de la jurisprudence de la CEDH que le lieu de résidence d'une personne s'analyse en un aspect de sa situation personnelle et constitue, par conséquent, un motif de discrimination prohibé par l'article 14 de la Convention (Carson et autres c. Royaume-Uni, n° 42184/05, CEDH 2010, § 71 ; Gouri c/ France, 28 février 2017, Requête n° 41069/11, §24). Une réglementation peut, cependant, prévoir une condition de résidence pour l'attribution d'une prestation sociale, si cette condition est justifiée au regard de l'objet de la prestation (Ainsi jugé au sujet de l'allocation supplémentaire de solidarité du droit français, dont l'objet est d'assurer un niveau de vie satisfaisant aux personnes résidant en France, en considération de paramètres économiques propres à ce pays : CEDH, Gouri c/ France, précité, § 27).

Par ailleurs, l'article 1er du premier protocole additionnel à cette Convention stipule que :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».

La Cour européenne des droits de l'homme considère que les prestations sociales relèvent de la qualification de « biens » au sens de ce texte (arrêt Gaygusuz c. Autriche du 16 septembre 1996, requête n° 17371/90).

Si l'article 1er du premier protocole additionnel « *ne comporte pas un droit acquis à acquérir des biens* », la cour juge que « *dès lors (toutefois) qu'un État décide de créer un régime de prestation ou de pension, il doit le faire d'une manière compatible avec l'article 14 de la Convention* » (CEDH, 12 avril 2006, STEC et autres c. RU, n° 6572/01 et 65900/01, § 64 et 65; Carson et autres c. Royaume-Uni, no 42184/05, CEDH 2010, §54).

Ainsi, l'instruction d'une demande d'ouverture d'un droit issu d'un régime de sécurité sociale d'un État partie à la Convention, doit être menée sans discrimination au sens de l'article 14.

Est contraire à cette disposition, combinée avec l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention, la soumission d'un droit à pension de vieillesse au lieu de résidence, lorsque cette condition aboutit à une situation dans laquelle l'assuré, qui avait travaillé pendant de nombreuses années en Ukraine et cotisé à la caisse de retraite, était privé de l'intégralité de sa pension au seul motif qu'il ne résidait plus dans le pays. Relevant que l'intéressé se trouvait dans une situation comparable à celle des retraités habitant en Ukraine, la CEDH a considéré que la mobilité accrue de la population, la coopération et l'interdépendance plus fortes entre Etats ainsi que l'essor des services bancaires et des secteurs de l'informatique ne permettaient plus de justifier des restrictions techniques touchant les bénéficiaires de prestations sociales (Pichkur c. Ukraine, requête n° 10441/06, § 52, 7 novembre 2013).

En l'espèce, il apparaît que les modalités d'instruction de la demande d'allocation veuvage de Madame X, à l'instar de la réglementation ukrainienne sanctionnée par la CEDH, laissent présumer une discrimination en raison de la nationalité et de la résidence étrangères de l'assurée.

Le défaut de diligence de la caisse pour examiner la demande, les irrégularités de forme et de fond ayant jalonné son instruction, ainsi que le caractère abusif des demandes de pièces adressées – tant au regard des dispositions de la convention franco-algérienne de coopération que de la nature même de certaines pièces (certificat de monogamie ou polygamie) – constituent autant d'entraves à l'accès au droit de nature à laisser présumer la discrimination précitée.

Le traitement de la demande semble également contraire à l'article 1er de la Convention générale entre la France et l'Algérie en matière de sécurité sociale évoqué plus haut. En posant le principe d'égalité de traitement entre ressortissants français et algériens pour l'application des législations de sécurité sociale des deux pays signataires, cette disposition interdit la discrimination en raison de la nationalité dans l'instruction des demandes d'accès aux droits.

Enfin, les difficultés rencontrées par Madame X paraissent contrevenir aux articles 68 et 69 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République algérienne démocratique et populaire, d'autre part, signé le 22 avril 2002, et la décision 2005/ 690/ CE du Conseil, du 18 juillet 2005, concernant la conclusion de cet accord euro-méditerranéen.

Il résulte de l'article 68, d'effet direct, que les « *travailleurs de nationalité algérienne et les membres de leur famille résidant avec eux bénéficient dans le domaine de la sécurité sociale, d'un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport aux propres ressortissants des États membres dans lesquels ils sont occupés. La notion de sécurité sociale couvre les branches de sécurité sociale qui concernent les prestations de maladie et de maternité, les prestations d'invalidité, de vieillesse, de survivants, les prestations d'accident de travail et de maladie professionnelle, les allocations de décès, les prestations de chômage et les prestations familiales (...)* ».

Ainsi, la veuve algérienne et résidant en Algérie, d'un travailleur de nationalité algérienne ayant accompli une carrière en France ouvrant droit à des prestations de survivants, doit voir ses droits déterminés et alloués sans discrimination fondée sur la nationalité par rapport aux ressortissants français.

La Cour de justice de l'Union Européenne, comme la Cour de cassation, font une stricte application de ce principe de non-discrimination dont elles n'hésitent pas à déduire, le cas échéant, que la disposition du droit interne qui lui est contraire doit être écartée (CJCE, 5 avril 1995, Krid, aff. C-103/ 94; CJCE (Ord.), 17 avril 2007, El Youssefi, aff. C-276/ 06 ; Cour de cassation, Assemblée plénière, 5 avril 2013, pourvoi n° 11-17520, Bull. n°2 ; Civ. 2ème, 30 mars 2017, pourvoi n° 16-13227).

La CNAV Y n'a pas répondu à l'invitation qui lui a été faite par les services du Défenseur des droits, dans leur courrier du 2 juin 2020, d'apporter des justifications objectives, précises et circonstanciées, de nature à établir l'absence de caractère discriminatoire des modalités d'instruction de la demande d'allocation veuvage, susceptibles d'être qualifiées de telles.

Dans ces conditions, il apparaît que la manière dont la CNAV Y a instruit la demande d'allocation veuvage de Madame X caractérise une discrimination en raison de sa nationalité et/ou de sa résidence.

En considération de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits recommande à la CNAV Y de procéder à un examen au fond de la demande d'allocation veuvage formée par Madame X le 1^{er} mars 2012.

Elle lui demande de rendre compte de la suite donnée à cette recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON